

南海争议现状与区域外大国的介入

李金明

[内容提要]在南海争议中,中国对西沙群岛(the Paracel Islands)、南沙群岛(the Spratly Islands)拥有主权的证据确凿,而周边某些东南亚国家对南沙岛礁提出声索的依据是站不住脚的。南海争议源自 1951 年《旧金山和约》,是美英插手亚太事务留下的祸根。如今美仍未改变冷战思维,继续插手南海问题,只不过其借口已从“遏制共产主义扩张”转变成“维护南海航行自由”。

[关键词]南海争议 美国介入 旧金山和约

[作者简介]李金明,厦门大学南洋研究院(国际关系学院)教授、博士生导师。主要研究方向:中国南海疆域研究、南海争端与国际海洋法、中外关系史等。

近来南海争议不断升温,其导火索是菲律宾与越南分别在其非法占据的南沙岛礁——礼乐滩和万安滩非法进行石油勘探,中国海监船对其非法行为进行了干预。之后,越南在南沙海域强行驱逐中国渔船;在南海海域进行实弹演习;32 年来首度颁布征兵令;河内一些民众还在中国使馆门前举行了抗议示威活动。与此同时,菲律宾居然出动海军拆除中国在南沙群岛部分岛礁上的标识、一些议员鼓动菲民众“抵制中国货”、其政府亦计划将南海更名为“西菲律宾海”。越、菲这些行为导致南海争议加剧。这期间,越南几次强调对西沙和南沙群岛拥有主权,要求中国“停止侵略越南岛屿”。越南总理阮晋勇在 2011 年 6 月 9 日甚至宣称“将不断表明越南全党、全军、全民保卫这片越南国家的岛屿和海域的坚定决心。”^①为弄清事实真相,本文将回顾南沙岛礁被周边国家占据的过程及现状,并从法律角度分析中国与周边国家声称拥有南沙岛礁的各种依据及其真实性。

一、南沙岛礁的现状

南海领土争议由来已久,但其真正成为问题却始于 20 世纪 70 年代初。1969 年,联合国一个专门调查委员会曾在南海周围海域进行过石油资源的预

测研究,认为南海海底可能是世界上蕴藏石油和天然气最丰富的地区之一。随后发生的 1971 年全球石油危机和 1973 年联合国海洋法会议召开并决议设立 200 海里专属经济区,使一些南海周边国家对南沙岛礁产生强烈兴趣,它们纷纷以各种借口非法占据南沙岛礁。

越南对南沙群岛的侵占始于 1956 年,当时的南越政权派了一支海军小分队在南威岛登陆。1973 年,西贡政府公然把南沙群岛合并为越南福绥省的一部分,不久又将该地区的石油勘探权授予几家外国公司。1974 年被逐出西沙群岛后,南越即占据了南沙群岛的 5 个岛礁,包括位于中国台湾控制的太平岛正南方约 13 海里处的鸿庥岛,以及南威岛、南子岛、景宏岛和安波沙洲。1975 年 5 月越南统一后,北越军队接管了原先由南越控制的一些南沙岛礁。三年后越南已在这些岛礁上驻军 350 余人,配备有海岸大炮和高射炮。^②随着时间推移,越南又陆续占据南沙群岛其他一些岛礁,迄今总数达 29 个。

在这些被占据的岛礁上,越南除了驻有军队、修

^① “中国要求越南停止侵犯南沙”,[菲律宾]《世界日报》,2011 年 6 月 11 日,第 9 版。

^② David Jenkins, “A 2000-year-old Claim”, *Far Eastern Economic Review*, August 7, 1981, p. 32.

建各种军事设施外,还在一些较大的岛礁上,如南子岛、敦谦沙洲、鸿庥岛、景宏岛、南威岛和安波沙洲等,建有简易机场、雷达、气象站、卫星电视天线、灯塔等。近年越南还计划在其占据的南沙岛礁上建立“地方政府机构”,以宣示主权。2011 年 5 月初,越南甚至在这些非法占据的南沙岛礁上举行了所谓“国会代表”和地方“人民议会代表”选举。

菲律宾早在 1946 年刚独立不久,就对南沙群岛表现出兴趣。1968 年,菲律宾分别在南沙群岛的南钥岛、中业岛和北子岛设立哨所,并先后占据了马欢岛、费信岛、西月岛、双黄沙洲、司令礁、仁爱礁等 9 个岛礁。但直至 1971 年该地区被报道蕴藏有丰富的石油后,菲律宾才对南沙群岛正式提出主权要求。1978 年 6 月 11 日,菲律宾发布了由前总统马科斯签署的第 1596 号总统令,把南沙群岛的 33 个岛、礁、沙、洲,面积多达 64976 平方海里的海域声称为“菲律宾领土的一部分,并对其实施行政管辖”。^①菲律宾人把该海域内的岛群命名为“卡拉延群岛”。这个名称缘起于 1956 年 3 月 1 日,菲律宾马尼拉航海学校校长克洛马(Tomas Cloma)率领包括该校 8 名学生在内由 40 人组成的“探险队”,从马尼拉前往南沙群岛进行所谓的“探测”活动。他们先后在北子礁、南子礁、中业礁、南钥岛、西月岛、太平岛、敦谦沙洲、鸿庥岛、南威岛等 9 个主要岛屿登陆,自称“发现”并“占领”了这些岛屿,并在岛上留下木牌,上书“该岛为菲律宾马尼拉克洛马等人声称所有,是自由地之组成部分”^②。

其实,克洛马所称的“自由地”完全是在中国南沙群岛的范围之内,而南沙群岛是中国人民长期生活和劳动的地方,是中国领土不可分割的一部分,从来就不是“无主地”。无主地的意思是:领土或无人居住、或不被其他国家有效地占领。所谓有效占领,如同一般可接受的那样,不一定要占领整个领土,只要对其中心实行有效控制即可。澳大利亚学者卡特利(Bob Catley)和凯利阿特(Makmur Keliat)在《南沙群岛:南中国海争端》一书中这样写道“按照国际法,一块领土如果是无主地,则可以被占领。但是说南沙群岛是无主地则完全不对,早在菲律宾占据南沙群岛某些岛礁之前,中国大陆、台湾和越南就已

为群岛的主权争论不休。且台湾与越南已占据了南沙群岛的部分岛礁,台湾自 1956 年就已在最大的岛上驻军。这意味着菲律宾所说的无主地违背了原先人们广泛接受的原则。”^③然而,菲律宾政府无视事实,于 1971 年 7 月 10 日借口台湾国民党军舰在南沙群岛向一艘无武装的菲律宾海军船只“开火”,总统马科斯立即召开国家安全会议,讨论南沙群岛的地位问题。他在记者会上称,南沙群岛是“有争议”岛屿,菲律宾认为它们并不属于任何国家,对这些岛屿的“占领是决定的因素,占领就是控制”。菲律宾还给台北送去“外交照会”,要求撤离太平岛上的国民党驻军,称由于克洛马的占领,菲律宾已对群岛拥有法律权利;国民党在太平岛驻军对菲律宾的安全构成了威胁;中国占领南沙群岛某些岛屿其实是受二战同盟国托管,以阻止他国未经同意而在岛上驻军;南沙群岛是在菲律宾声索的群岛领土之内。^④几年后,菲律宾政府为了使这种所谓“占领”合法化,竟公然宣称“克洛马意识到他个人的领土声索无法与台湾对抗,于是在 1974 年 12 月 4 日签署了‘转让证书和弃权声明书’,把在自由地的全部领土声索让给菲政府。”^⑤这样,菲律宾政府就完成了对所谓“卡拉延群岛”的占领。

马来西亚于 1979 年 12 月 21 日出版了一张新的领海和大陆架疆域图,把南沙群岛东南部 12 个岛礁:安波沙洲、安渡滩、柏礁、司令礁、光星礁、簸箕礁、榆亚暗沙、南通礁、卢康暗沙、南海礁、皇路礁、弹丸礁划入其声索范围。在这些岛礁中,马来西亚自 1983 年起,已先后武装占据了弹丸礁、光星礁、南海礁、榆亚暗沙、簸箕礁等 5 个岛礁。1983 年 6 月初,“五国联防组织”(FPDA)在南海举行为期一周、代

① 海洋国际问题研究会编《中国海洋邻国海洋法规和协定选编》,海洋出版社,1984 年,第 74 页。

② 《海军巡弋南沙海疆经过》,台湾学生书局,1975 年,第 85-86 页。

③ Bob Catley and Makmur Keliat, *Spratlys: The Dispute in the South China Sea*, Great Britain, Biddles Limited, 1997, pp. 37-38.

④ Aileen San Pablo-Baviera edited, *The South China Sea Disputes: Philippine Perspectives*, New Manila, Philippine China Development Resource Center & Philippine Association for Chinese Studies, 1992, p. 53.

⑤ Aileen San Pablo-Baviera edited, *The South China Sea Disputes: Philippine Perspectives*, New Manila, Philippine China Development Resource Center & Philippine Association for Chinese Studies, p. 20.

号为“海星”的联合军演,参加的有澳大利亚、新西兰、英国、马来西亚和新加坡的大约 18 艘船、16 架飞机和 3000 名官兵。演习期间,马来西亚 20 名海军突击队员于 6 月 12 日登上了弹丸礁。^① 1986 年 11 月,马来西亚又占据了光星礁和南海礁及其附属的 6 个小岛。1999 年 6 月间,马来西亚还在榆亚暗沙建起了一座 50 米×20 米的两层混凝土建筑。

文莱以《联合国海洋法公约》规定的 200 海里专属经济区为由,对位于南沙群岛南部的南通礁提出声索。此外,文莱于 1988 年出版的一张地图中,宣示其大陆架亦延伸到南沙群岛南部的南薇滩。但文莱未在南沙群岛占据任何岛礁沙滩,这可能与南通礁在高潮时几乎完全被淹没、难以派兵驻守有关。

抗日战争胜利后,当时的中国政府于 1945 年 10 月 25 日收复台湾,随后又正式收复了西沙群岛和南沙群岛。1946 年 12 月 12 日,两艘中国军舰接收了南沙群岛的主岛——太平岛,在岛的东端立下碑石,并举行接收和升旗仪式。随后接收人员又到达中业岛、西月岛和南威岛,分别在岛上立碑为证。中国政府还在太平岛设立了南沙群岛管理处,隶属于广东省政府管辖。

1988 年 3 月后,中国大陆陆续在南沙群岛的渚碧礁、南薰礁、东门礁、赤瓜礁、永暑礁、华阳礁、美济礁等 7 个岛礁上修建了生产生活设施。这些岛礁大部分属沙咀或暗礁,在高潮时一部分或全部淹在水下,故岛上的建筑有些是打在礁上的高脚屋。长期以来,中国大陆在永暑礁上设有受联合国科教文组织委托建立的海洋观测站,在美济礁上设有渔船避风港,在渚碧礁建有灯塔等等。

二、中国对西沙、南沙群岛的主权依据

西沙、南沙群岛历来在中国的领土范围之内。近代以来,中国政府为了维护群岛主权,先后两次采取行动将西沙、南沙群岛明确收入了中国版图。

1909 年 4 月,两广总督张人骏在处理完日本商人西泽吉次非法侵占中国东沙群岛的事件后,担心中国南海疆域内的其他岛屿,如西沙群岛等也发生类似情况,便特派副将吴敬荣前往西沙群岛进行巡视。吴率领 170 人,分乘“伏波”、“琛航”、“广金”号

三艘军舰,以广东水师提督李准为总指挥,先后到达了西沙群岛的伏波、甘泉等 14 个岛。他们每到一岛,则立石命名,在珊瑚石上刻下“大清光绪三十三年广东水师提督李准巡阅至此”的字样,并命人架建木屋于岛上,竖起 5 丈多高的白色桅杆于屋侧,挂上黄龙旗,重申该岛属中国领土。李准一行从四月初二日启航,到四月二十六日返省,前后近一个月,所到西沙各岛,皆把从大陆带去的牲畜——山羊、水牛雌雄各数头放于岛上,并令海军绘制地图,呈送当时的海陆军部及军机处存案;归来后李准又根据其巡视经过,草拟了开发西沙群岛的 8 项计划。^②

李准一行重申中国对西沙群岛拥有主权,在国际上引起了较大反响。英国海军水道测量部 1938 年出版的《中国海指南》(China Sea Pilot)写道“西沙群岛有两个主要岛群,即宣德群岛(the Amphitrite Group)和永乐群岛(the Crescent Group),还有一些小岛及暗礁,1909 年中国政府将其列入版图,并经常有船队前往巡视。”^③1932 年 9 月 29 日,中华民国驻法国公使致法国外交部的照会中亦写道“前清政府在 1909 年确实派出海军到西沙群岛考察,并向世界各国宣告其有效占领,即在永兴岛升起中国国旗,鸣礼炮 21 响。法国政府当时并未提出抗议。”^④根据国际法和习惯法,拥有远离大陆的岛屿的主要条件是最先有效占领。换言之,即国民最先在那里定居,从而使其国家拥有这些领土。海南渔民自古以来就在西沙群岛定居,并建造房屋和渔船用于生活,李准此行正是以国家行为向世界重申中国拥有西沙群岛主权的历史事实。

中国政府采取的另一行动是抗日战争胜利后,根据 1943 年 12 月 1 日中美英三国签署的《开罗宣言》的规定“三国之宗旨……在使日本所窃取于中国之领土,例如满洲、台湾、澎湖群岛等,归还中华

① K. Das, “Perched on a Claim”, *Far Eastern Economic Review*, September 29, 1983, pp. 40-41.

② 见“李准巡海记”,天津《大公报》,1933 年 8 月 10 日。

③ United Kingdom Hydrographic Office, *China Sea Pilot*, First Edition, London, 1937, Vol. 1, p. 107.

④ Monique Chemillier-Gendreau, *Sovereignty over the Paracel and Spratly Islands*, *Kluwer Law International*, The Hague, 2000, pp. 185-186.

民国”^① ,以及根据 1945 年 7 月 26 日中美英三国促令日本投降的《波茨坦公告》:“开罗宣言之条件必将实施,而日本之主权必将限于本州、北海道、九州、四国及吾人所决定其他小岛之内”^② ,当时的中国政府于 1945 年 10 月 25 日收复了台湾,随后正式收复了西沙群岛和南沙群岛。

1946 年秋,当时的中国政府决定由海军司令部派军舰前往进驻西沙、南沙群岛,同时还有国防部、内政部、空军总司令部、联勤总部等的代表前往视察,广东省政府也派员前往接收。接收人员分乘“太平”、“永兴”、“中建”、“中业”号 4 舰前往。当年 11 月 24 日,由姚汝钰率领的“永兴”、“中建”两舰抵达西沙群岛的主岛——永兴岛,在岛上竖起“海军收复西沙群岛纪念碑”,上刻“南海屏藩”四个大字,并鸣炮升旗,以示接收西沙群岛工作完成。当年 12 月 12 日,由林遵率领的“太平”、“中业”两舰亦抵达南沙群岛的主岛,以“太平”为该岛命名,并在岛的东端立下“南沙群岛太平岛”碑石,举行接收和升旗仪式。随后接收人员又到了中业岛、西月岛和南威岛,分别在岛上立碑为证。在太平岛还设立了南沙群岛管理处,隶属于广东省政府管辖。^③

中国政府当时对西沙和南沙群岛的占领只着重于对其主岛——永兴岛和太平岛进行占领的原因,是因为当时的法律规定,一个国家不必占领一处群岛中的每一块礁石、小岛或暗礁,而只要占领其主要岛屿,就具有了对整个群岛声索主权的重要基础,尤其是在其他岛屿距离较远、条件较恶劣的情况下更是如此。中国政府这次接收行动充分说明二战胜利后中国政府立即收复了西沙群岛和南沙群岛,因此对西沙和南沙拥有主权。

此后,为了使确定的南海领土范围具体化,当时的中国政府内政部方域司于 1947 年印制了《南海诸岛位置图》。该图在南海海域中标有东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛和南沙群岛,并在其四周画有呈 U 形的 9 条断续线,线的最南端标在北纬 4° 左右。1948 年 2 月,这幅图被收入由内政部方域司傅角今主编和王锡光等人编绘的《中华民国行政区划图》中,由商务印书馆对外公开发行。^④ 此即为在中国南海地图上正式标出的断续线,亦即人所共知的

“九段线”。

“九段线”基本是沿南海诸岛外缘岛礁画就,其北包括东沙群岛的北卫滩,东包括中沙群岛的黄岩岛和南沙群岛的海马滩,南包括南沙群岛的曾母暗沙,西包括南沙群岛的万安滩。也就是说,它把整个南海诸岛环绕起来。1947 年民国政府内政部方域司把最初印制的、有这条九段线的地图命名为《南海诸岛位置图》,其意为线内群岛的归属图。在地图上画断续线是一种地理速记的简单方法,即以群岛最外缘的岛礁为界,把众多岛礁全部包括在一条界线之内,以免逐一罗列。这种方法于 19 世纪末和 20 世纪初曾在国际间广泛使用,如 1867 年美俄的阿拉斯加划界、1879 年英国准许昆士兰兼并托里斯海峡群岛、1899 年英德瓜分所罗门群岛等等。^⑤ “九段线”划定的仅是界限内的岛屿部分,并未包括全部水域。如菲律宾 1946 年 7 月 4 日独立时从美国那里继承下来的所谓“条约界限”,是由 1898 年 12 月 10 日美国 and 西班牙缔结的条约划定的。美国曾一再声明,菲律宾很清楚条约指的是岛屿或陆地领土,而不是“特别界线”内的海域,这些界线虽然是以经纬线来确定边界,但仅是在考虑到有大量岛屿时实行的办法,美国没有任何企图把岛屿之间的水域包括在条约的任何条款之中。^⑥ 由此说明,中国对东沙、中沙、西沙、南沙群岛及其附近海域拥有无可争辩的主权。

三、周边国家对南沙声索依据辨析

越南对南沙岛礁提出声索的主要依据是历史上的“占有”,称“越南封建国家是历史上第一个占领、

① 《国际条约集(1934-1944)》,世界知识出版社,1961 年,第 407 页。

② 《国际条约集(1945-1947)》,世界知识出版社,1959 年,第 78 页。

③ 吴清玉等“抗战胜利后中国海军奉命收复南沙群岛实录”,中国科学院南沙综合科学考察队《南沙群岛历史地理研究专集》,中山大学出版社,1991 年,第 110-111 页。

④ 韩振华主编《我国南海诸岛史料汇编》,东方出版社,1988 年,第 363 页。

⑤ J. R. V. Prescott, *The Maritime Political Boundaries of the World*, Methuen, London, 1985, p. 235.

⑥ Kriangsak Kittichaisaree, *The Law of the Sea and Maritime Boundary Delimitation in Southeast Asia*, Oxford University Press, Singapore, 1987, p. 156.

组织、控制和勘探这些群岛者”^①。越南先是把中国的西沙和南沙群岛改名为“黄沙”和“长沙”群岛,然后将其史书中有关黄沙和长沙的记载都说成是中国的西沙和南沙群岛,以证明其为“最先占有者”。越南这种偷梁换柱、张冠李戴的做法主要表现在三方面:一是歪曲史料记载的原意。如《纂集天南四至路图书》中“广义地区图”的注释,明确说明被称为“摆葛锁”的“长沙”是在大占海门至沙荣一带,距离大占门为一日半航程,距离沙淇门仅半日航程,这说明“摆葛锁”指分布在越南中部沿海的一些岛屿。但越南某些学者却称“摆葛锁”是越南文字实行拉丁化前的“字喃”,意即“黄沙”,也就是今天的西沙群岛。二是混淆地图上的同名异地。如《大南一统全图》把绘在越南中部沿海的一块“长条地带”写上“黄沙”和“万里长沙”,越南某些学者则将这两个地名与现在越南称中国西沙、南沙群岛为“黄沙”、“长沙”联系起来,大肆渲染这张地图的“精心与准确”,是“确凿证据”。实际上这块“长条地带”无论从形状、还是所处经纬度来看,都与中国的西沙、南沙群岛迥异,不能混为一谈。三是钻了同一地名所指的地点、范围可随时间变化的空子。如西方史籍中记载的“帕拉塞尔”(Paracel),在 19 世纪 20 年代之前通常是指位于越南中部沿海的“长条地带”。到 20 年代以后,其范围才向北延伸,涵盖中国的西沙群岛,而直至 19 世纪后半期以后,才被用来专指中国的西沙群岛。越南某些学者利用这种时间上的差异,大量引用西方史籍中有关 19 世纪 20 年代前“帕拉塞尔”的记载,企图将其与中国的西沙群岛混淆起来。^②

早在 1954—1975 年,越南政府曾多次公开承认西沙群岛和南沙群岛是中国的领土,其中最突出的有三次:1956 年 6 月 15 日,越南民主共和国外交部副部长雍文谦接见中国驻越南大使馆临时代办李志民时表示“根据越南方面的资料,从历史上看,西沙群岛和南沙群岛应当属于中国领土。”当时在座的越南外交部亚洲司代司长黎禄进一步介绍了越南方面的材料,指出“从历史上看,西沙群岛和南沙群岛早在宋朝时就已经属于中国了。”

1958 年 9 月 4 日,中华人民共和国政府发布

“领海声明”指出“这项规定适用于中华人民共和国的一切领土,包括……东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛以及其它属于中国的岛屿。”同年 9 月 14 日,越南政府总理范文同照会中国总理周恩来,郑重表示“越南民主共和国政府承认和赞同中华人民共和国政府 1958 年 9 月 4 日关于领海决定的声明”,“越南民主共和国政府尊重这项决定”。^③

1965 年 5 月 9 日,越南民主共和国政府发表声明指出“美国总统约翰逊把整个越南和越南海岸以外宽约 100 海里的附近海域,以及中华人民共和国西沙群岛的一部分领海规定为美国武装力量的作战区域”,是“对越南民主共和国及其邻国安全的直接威胁”。在这里越南政府再次明确承认了西沙群岛是中国的领土。^④

此外,1960 年,越南人民军总司令部出版了一张《世界地图》,图上南沙群岛被标明属中国领土;1972 年,北越测绘局印制了一张地图,图中南沙群岛用中文标识而不是用越南文、英文或法文。这种做法被解释为承认南沙群岛确实是中国领土。^⑤1974 年,越南教育出版社出版一本九年级《地理》官方教科书,书中“中华人民共和国”这一课写道“从南沙群岛和西沙群岛到海南岛、台湾岛、澎湖岛、舟山岛……这些群岛形成一个弓形,组成了保卫中国大陆的万里长城。”^⑥越南这些做法已被引证为承认中国对南沙群岛的主权,当南越被河内当局统一时,越南显然没有资格接收前南越政府对南沙的声索权。^⑦

越南提出声索的另一种依据是,作为法国统治

① 吴士存主编《南海问题文献汇编》,海南出版社,2001 年,第 211 页。

② 李金明“越南黄沙、长沙非中国西沙、南沙考”,《中国边疆史地研究》,1997 年,第 2 期,第 79 页。

③ 中华人民共和国外交部文件“中国对西沙群岛和南沙群岛的主权无可争辩”,《人民日报》,1980 年 1 月 30 日。

④ 李金明《中国南海疆域研究》,福建人民出版社,1999 年,第 204 页。

⑤ Liselotte Odgaard, *Maritime Security Between China and South-east Asia*, Ashgate Publishing Limited, England, 2002, p. 89.

⑥ Jianming Shen, “International Law Rules and Historical Evidence Supporting China’s Title to the South China Sea Islands”, *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 21, No. 1, 1997, p. 55.

⑦ Liselotte Odgaard, *Maritime Security Between China and South-east Asia*, p. 89.

越南领土的继承国,亦当继承南沙群岛。这种说法是不合理的,因为二战后法国并未拥有南沙群岛,且无文件证实法国曾与越南进行过移交。按照法国的说法,南沙群岛并未交给后来已准许独立的越南。所谓法国拥有南沙群岛主权的说法本身也有问题。更重要的是,北越政权虽然接管了南越,但北越承认过中国拥有南沙群岛,且现在的越南政府是继承北越而不是南越,故按国际法中“禁止反言”的原则,越南必须坚持它原先的承认。^①

菲律宾声称对“卡拉延群岛”拥有主权的理由是这些群岛对菲律宾的安全和经济命脉至关重要;菲律宾与这些群岛最邻近;这些群岛在法律上不属于任何国家,是“无主地”等。这些理由显然站不住脚。首先,菲律宾不能以安全和经济利益为理由,任意对一块领土提出主权要求,即使其的确极其需要石油和其他自然资源来维持经济活动、国家安全遭到某种损害,也不能任意把其他国家的领土窃为己有。其次,以邻近为理由提出主权要求的做法不能成立。在国际上类似这种某国在远离本土的大洋区域、或在邻国海岸附近拥有岛屿或群岛的事例颇多,但它们却从未因地理位置与其他国家邻近而改变岛屿的归属。如澳大利亚的圣诞岛距离印尼爪哇岛不到 200 海里,距离澳大利亚却远得多,但它并不因邻近而属于印尼;在阿根廷沿海的福克兰群岛(马尔维纳斯群岛)距离英国虽然数万里,但它亦不因邻近而归属阿根廷,等等。因此,菲律宾以“邻近”为理由擅自把中国南沙群岛的某些岛礁说成是自己的领土非常荒谬。再次,如前所述,南沙群岛自古以来就是中国的领土,并非“无主地”,其所谓中国对南沙群岛的主权“因放弃而失效”也毫无根据。按照国际法规定,一块领土只有“真正被放弃”的时候,其他国家才可以占领的方式取得该领土。但只要该国还有重新占有的能力,且正在为此做努力,该领土就不算被放弃。^② 中国政府自抗战胜利后就收复了南沙群岛,并在其主岛——太平岛派海军驻守,其间虽在 1950 年有过短暂放松,但到 1956 年又恢复驻军至今。尽管菲律宾在 1968、1971 年曾趁越战混乱之机派兵占领了南沙群岛的几个小岛,但中国政府对此侵占行为一再提出抗议,且反复重申南沙群岛

是中国领土的一部分,并无丝毫放弃的表现。

马来西亚对南沙群岛 12 个岛礁提出主权要求的依据,主要是这些岛礁位于其声索的大陆架之上。马来西亚这种说法不符合国际法与海洋法的规定。首先,马来西亚的声索具有某些局限,因为按照国际法,一般只有占领、割让、征服、时效和扩大 5 种取得领土的方法可被接受,从未有任何规定支持以大陆架原则取得领土。另外按《联合国海洋法公约》的规定,沿海国对大陆架的权利是可勘探和开发其海床和底土的自然资源,而不是拥有大陆架内岛礁的主权。其次,马来西亚声称南沙群岛这些岛礁是其大陆架的延伸亦不确切,因为有看法认为,在南海无一争议岛礁是周边任何国家大陆架的地理延伸,这些岛礁的大陆架经常被认为是整个与亚洲大陆、与菲律宾和文莱、东马来西亚分开的。因此,马来西亚政府声索的有效性也有争议。^③ 再次,国际法的基本原则是陆地支配海洋,而不是海洋管辖陆地。即只有某个国家对该岛礁拥有主权,才能对该岛礁周围的海域提出声索,相反,不能以该岛礁在其臆测的大陆架之内而提出主权声索。而中国自古以来就对南沙群岛拥有主权,这个事实使马来西亚不可能将其大陆架扩展到其他国家的领土之上,不论这些岛礁与其海岸的距离是如何靠近。这之间存在大陆架的划界问题。按照《联合国海洋法公约》第 83 条规定,应在海岸相向或相邻国家间划定大陆架的界限,以求得到公平的解决。

四、美国插手南海问题的影响

美国介入南海问题由来已久。早在 1951 年《旧金山和约》草案中,美英就故意不提西沙群岛和南沙群岛的归属问题,为以后的南海领土争端埋下了祸根。最近加拿大国际管理改革中心研究员基米·哈拉(Kimie Hara)在《冷战的亚太边境:旧金山体系分裂领土》一书中,披露了他在美国家档案馆

^① Liselotte Odgaard, *Maritime Security Between China and South-east Asia*, p. 97.

^② [英]劳特派特修订《奥本海国际法》上卷,第二分册,商务印书馆,1981 年,第 94 页。

^③ Bob Catley and Makmur Keliat, *Spratlys: The Dispute in the South China Sea*, p. 39.

和马里兰帕克学院档案管理处等地查阅到的由美国国务院准备的几个和平条约草案。从这些解密档案中可了解到,二战初美国不赞成菲律宾对南沙群岛提出声索,认为南沙群岛肯定是在菲律宾的界限之外。同时,它认为法国根据对越南的殖民统治而对西沙群岛的声索“软弱无力”。英国对法国在西沙和南沙群岛的声索也持类似看法。然而,当 1951 年《旧金山和约》进入最后草拟阶段时,美英却应法国要求,把对西沙和南沙群岛的处理包括在条约之中,且同意法国将其盟国——老挝、柬埔寨和越南都带到会议上,而中国大陆和中国台湾却未被邀请与会。更严重的是,和约仅规定日本放弃对西沙和南沙群岛的一切权利,未明确将其归还中国。这为以后的领土争议埋下了祸根,导致二战前中国与两大殖民势力——日本与法国之间的争议,转化成二战后中国与新独立的东南亚邻国之间的岛屿之争。^①

尽管美英在草拟和约时都清楚,中国对西沙和南沙群岛的声索在法理上占有优势,但随着冷战升级和扩大,它们不愿看到共产党领导的中国在领土处理问题上受益。加之 1950 年 1 月美国在西太平洋宣布了“艾奇逊防线”(the Acheson Line),防线的南端延伸至菲律宾,因此,为保证菲律宾的安全,美英也不愿让中国拥有南沙群岛,而是借机为南海周边的东南亚国家提供参与领土竞争的机会,打下对付中国的“楔子”,同时又防止出现共产主义在东南亚发展的所谓“多米诺效应”。^②

《旧金山和约》签署迄今已 60 年,但美国仍未改变冷战思维,还在插手南海问题,只不过其借口已从“遏制共产主义扩张”转变成“维护南海航行自由”。2010 年 7 月底,美国务卿希拉里·克林顿在河内举行的东盟地区论坛上表示,美关切南海问题,它关系到美利益,美且有意主持召开相关国际会议,解决这一问题。8 月 8 日,美军航空母舰“乔治·华盛顿”号抵达越南岬港附近的南海海域;10 日,美导弹驱逐舰“约翰·麦凯恩”号亦到达岬港,并与越南海军展开了为期 4 天的训练。美这些行动显露出其高调介入南海问题的端倪。越南国防部人士公开宣称“美国军舰进入越南港口,对越南来说有重大的战略意义,这展示了国防事务上的地区平衡,美国将

在区域内扮演更加重要的角色。”^③

美国总统奥巴马也公然表示美将介入南海问题。2010 年 9 月 24 日,奥巴马与东盟各国领袖在纽约就加强美国和东盟的关系举行会谈并发表联合声明,呼吁以和平方式解决南海主权争议,强调南海的航行自由很重要。奥巴马承诺美将加强与东盟关系,并在亚洲事务方面扮演更加重要的角色。^④10 月 11 日,美国防部长盖茨访问越南时表示,美仍将参与亚洲安全事务,保护东南亚国家。随后在河内举行的东盟国防部长扩大会议上,盖茨又说区内的核心问题包括领土纠纷、恐怖主义活动、打击海盗,依靠双边关系已不足以解决,需要由多边组织处理。^⑤

近来南海问题不断升温,这对美重返东南亚、拉拢东盟各国是个绝好机会。美驻马尼拉大使哈里·托马斯(Harry Thomas)在 2011 年 6 月 14 日的讲话中公开向菲律宾总统阿基诺三世表示“我们是盟友,我们将继续在所有问题,包括南中国海和南沙问题上一道工作。”^⑥此前的 5 月 16 日,美驻东盟大使大卫·卡登也表示,在南海声称拥有岛礁主权的国家需要成立强大的地区机制以解决争议。它们应该联合其他能够提供帮助的国家,例如美国等。^⑦

美国的支持和介入受到越南、菲律宾的欢迎。2011 年 6 月 5 日越南副国防部长阮志咏在新加坡“香格里拉对话”记者会上说“如果美国能为本区域带来和平稳定,以及确保国家主权得到尊重,我们欢迎美国的举动。”^⑧菲律宾国防部长加斯明 6 月 7

① Kimie Hara, *Cold War Frontiers in the Asia-Pacific: Divided Territories in the San Francisco System*, Routledge, London and New York, 2007, pp. 146-153.

② Kimie Hara, *Cold War Frontiers in the Asia-Pacific: Divided Territories in the San Francisco System*, Routledge, London and New York, 2007, p. 157.

③ “美舰将与越南训练四日”, [香港]《大公报(菲律宾版)》, 2010 年 8 月 11 日, 第 8 版。

④ “奥巴马誓在亚洲扮演领导角色”, [菲律宾]《世界日报》, 2010 年 9 月 26 日, 第 10 版。

⑤ “防长在东盟会议狂言,美要‘保护’东南亚”, [香港]《大公报(菲律宾版)》2010 年 10 月 12 日, 第 8 版。

⑥ “在南沙群岛问题上美称菲为战略盟友”, [菲律宾]《世界日报》2011 年 6 月 15 日, 第 1 版。

⑦ “美国外交官表示,南沙冲突不会牵涉美国”, [菲律宾]《世界日报》2011 年 5 月 17 日, 第 2 版。

⑧ “越南拉美军壮胆,叫嚣拥南沙西沙”, [香港]《大公报(菲律宾版)》2011 年 6 月 6 日, 第 1 版。

日也对外宣称,美国应该在南海部署军事力量,因为“南海问题牵涉美国利益”。^①

美国介入南海问题的主要理由是所谓维护“航行自由”。其实,南海的航行自由从来就没成为问题。美国企图插手南海问题的目的,是使其进一步国际化,借此来保持美国在东亚的主导地位,以达到制衡中国,同时又改善美国与东盟之间关系的目的。

五、南海争议发展趋势

南海争议不断升温与周边某些东南亚国家煽动狭隘的民族主义情绪有着密切联系,其目的一是试探中国维护南海海洋权益的底线,试图像以往那样,通过采取一些过激行动迫使中国让步;二是以反客为主、颠倒黑白的手法把自己说成是“被侵略者”,而把中国说成是“侵略者”,以此博得国际舆论的同情;三是企图推动南海问题国际化,以求得美国等区域外大国的支持。因此,这些国家采取的过激行动亦控制在一定的程度内,不敢使之激化到兵戎相见的地步。据台湾“中央社”报道,越南外交部边境委员会主任委员陈功轴 2011 年 6 月 11 日呼吁,越南面对南海当前局势要保持冷静,依据法律行动,绝对不要动武,以免入了中国的“圈套”。越南仍须正常进行南海的所有开发活动,若中国继续威胁,越南可根据《联合国海洋法公约》拘留大陆渔船,但绝不能使用武器。^②

然而,南海问题的发展前景并不乐观,菲律宾、越南为使其非法占据南沙岛礁合法化,正酝酿将 2002 年签订的《南海各方行为宣言》进一步制度化,制定《南海行为准则》,以此来制约中国对南沙群岛的主权要求。正如菲律宾国防部长黎·罗沙溜所说“一种以规则为根据的方法,提供了保障本国对南沙群岛的声索和促进和平解决南海争端的关键。”也即所谓“以规则为根据的方法”,对付“中国使用其日益增强的经济和军事力量以伸张其声索”。^③ 菲律宾总统阿基诺三世上任伊始就表示,东盟国家应制定一个新的具有约束力的“南海行为准则”。2010 年 9 月,阿基诺三世访美时,专门向奥巴马提出上述建议。10 月 4 日,美国驻菲律宾大使哈里·托马斯也公开表示,为了解决东盟成员国与中

国在南海的领土纠纷,美国愿意协助在此地区制定一个有法律约束力的“行为准则”。^④

其实,无论是越南还是菲律宾,从来就无视《南海各方行为宣言》的规定,擅自在其非法占据的岛礁上勘探石油、把中国放置的界标随意移除,而中国一旦提出反对或阻挠,即成为“违反南海行为宣言”的“入侵者”。这说明它们谋求把《南海各方行为宣言》进一步“制度化”的目的,就是要制约中国,将南海问题扩大化、国际化,以达到长期占据南沙岛礁的目的。

此外,越、菲亦将继续勘探南海海域的石油与天然气。2011 年 6 月 16 日,越南国营石油公司表示,将继续在南海勘探石油和天然气,并准备把 2011 年下半年的石油产量提高 8%。^⑤

越、菲还希望美国介入南海争端为自己撑腰壮胆。菲律宾国防部长加斯明于 2011 年 6 月 7 日公开表示“美国在南海部署军事力量,有助于保护该地区较弱小国家的权利”,对于任何在南海的非法活动都具有震慑力”。^⑥ 菲律宾总统阿基诺三世在 6 月 14 日亦说“菲律宾面对同中国之间正在升级的南海主权争议,需要长期盟友美国的帮助。”^⑦ 这些言行无疑将助长美国对南海问题的持续介入。

面对这些情况,中国首先应该改变以往在有关南海问题的舆论宣传方面一直不占优势的被动局面,鼓励各机构和专家学者在南海问题上加强研究,争取在有影响的国际学术刊物上多发表文章,阐述中国对南海诸岛拥有主权的凿确证据,使菲越反客为主、颠倒黑白的做法不攻自破。其次,应防止周边

(转第 38 页)

① 香港中通社记者高飞“菲律宾:不能打败中国那就拥抱中国吧”,[菲律宾]《世界日报》2011 年 6 月 9 日,第 4 版。

② “越南欢迎美助解纷争”,[香港]《大公报(菲律宾版)》,2011 年 6 月 12 日,第 2 版。

③ “外长黎·罗沙溜下周应邀访美将与克林顿讨论南沙与中国争端”,[菲律宾]《世界日报》2011 年 6 月 17 日,第 3 版。

④ “力推南海问题升温,美国企图形成多国对付中国态势”,[菲律宾]《世界日报》2010 年 10 月 19 日,第 23 版。

⑤ “越南不顾中国反对,继续南海油气勘探”,[菲律宾]《世界日报》2011 年 6 月 16 日,第 10 版。

⑥ “菲律宾:不能打败中国那就拥抱中国吧”,[菲律宾]《世界日报》2011 年 6 月 9 日,第 4 版。

⑦ “美大使声称站在菲国一边”,[香港]《大公报(菲律宾版)》2011 年 6 月 15 日,第 1 版。

油的比重有一定的波动,进口量却持续上升。2007 年中国从安哥拉进口原油达 2500 万吨,2008 年增至 2989 万吨,2009 年更增加到 3217 万吨。^①安哥拉还阶段性地超过沙特而成为某一时段中国最大的原油进口来源国。如 2006 年 2 月,安哥拉超过沙特成为中国最大的原油进口国;同样在这一年,中国取代美国成为安哥拉最大的原油出口对象国。^②2010 年第一季度,安向中国出口原油 68.8 万桶/日,总量达 848 万吨,比 2009 年同期增长 55%,超过沙特成为中国第一大原油供应国。^③中安经济合作使中国获得了稳定的石油供给、使安哥拉得到了固定的石油买家,中国的良好声誉、巨量需求和充足资金也保证安哥拉获得了稳定可靠的石油收入。

综上所述,中国与安哥拉多层次全方位的合作,不仅使安哥拉获得了重建资金、技术、人才和人力等多方面的支持和协助,促进了经济发展,稳定了国内政局,惠及了普通百姓,而且保证了其外交的独立自

主性。对中国政府而言,中安经济合作则促进了中国企业走出国门,提高经济效益,获得海外经营的经验,增强了国际竞争力。更为重要的是,中国由此探索出了与非洲国家互利合作的新形式,并通过安哥拉经济和社会快速发展的成效检验了中国与非洲合作理念、战略、政策的正确性,从而获得了战略收益。总之,中国与安哥拉经济合作取得了双赢和共同发展的实效,特别是中国对安哥拉重建和发展所做出的贡献,对安哥拉百姓安居乐业所带去的实惠,对安哥拉政府独立自主外交所给予的有力支持,用事实有力驳斥了西方国家所谓中国在非洲推行“新殖民主义”的谬论。○ (责任编辑:黄丽梅)

① 参见国家海关总署网站, <http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/>。(上网时间:2010 年 12 月 10 日)

② “Angola: Filling the Lanterns”, *Africa Confidential*, Vol. 47 No. 10, Dec. 5 2006, p. 8.

③ 中国驻安哥拉大使馆经商处“安哥拉超过沙特成为中国第一大原油供应国”, <http://ao.mofcom.gov.cn/aarticle/sqfb/201005/20100506895415.html>。(上网时间:2010 年 12 月 10 日)

(接第 8 页)某些东南亚国家将《南海各方行为宣言》变为制约中国的工具,并借此向中国施压,以达到其长期非法占据南沙岛礁的目的。第三,应设法制止外国石油公司参与南海的石油开发,避免将更多世界大国牵涉进该争议海域。^①第四,中国在南海维权方面的工作应长期坚持下去,如经常派遣海监船和渔政船到南海诸岛海域巡逻,是维护中国海洋权益的正当行为,也是中国对该海域行使主权和管辖权的一种表现,应使之长期化、制度化、规范化,以期产生真正的法律效益。

在美国介入南海问题上,中国应坚持反对把南海问题国际化、多边化、扩大化的原则,反复阐述南海问题只是中国与南海周边东南亚国家之间的领土与海洋权益争议问题,而不是中国与东盟之间的问题,只能由当事国双方通过友好协商解决。任何区域外大国的介入不仅无济于事,反而会使问题更加复杂化。面对美国在南海的制衡和“围堵”,中国应改变以往在外交上过于低调的做法,展示自己强硬的外交姿态和武装实力,通过彰显军力来为外交斗争提供支持。最近中国海军陆战队在南海举行各种演练就是很好的方式,它可以向外界表明,经济迅速

发展、军事现代化进程不断加快的中国,有信心并有能力维护自己合法的海洋权益。

同时,中国应继续奉行睦邻、友邻、富邻的政策,发展与东盟国家的良好关系,对那些与中国关系较好的国家,如马来西亚、印尼、新加坡等,应继续发展友好关系。最近温家宝总理对马来西亚、印尼进行国事访问、国防部长梁光烈就南海问题与印尼、菲律宾领导人交换看法、中国与印尼联合训练特种部队等,均为有力措施,有助于防止东盟国家在南海问题上抱团对付中国。

海峡两岸在南海问题上亦应开展合作。近年来海峡两岸已从昔日的对立状态逐渐走向文化、经济、政治等方面的交流与合作,这种重大而积极的变化为双方在南海问题上进一步开展合作提供了可能。如两岸能进一步深化合作,对共同维护南海诸岛及其附近海域的主权将颇为有益。○

(责任编辑:马燕冰)

① Chien-Peng Chung, “Resolving China’s Island Disputes: A Two-level Game Analysis”, *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 12, No. 1, 2007, pp. 64-65.